



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

산지관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 최형두의원 대표발의(의안번호 제2215249호)

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 이 현 중

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 사업자 신청에 의한 중간복구 대상에 로봇랜드 조성사업 추가 ...	3
IV. 입법의 재정영향	9

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 최형두의원 등 18인

나. 제 안 일 : 2025. 12. 15.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「산지관리법」은 관광지 조성사업, 산업단지 개발사업 등 장기간 단계적으로 진행되는 사업에 한하여 사업자의 신청에 의한 산지전용지의 중간복구를 허용하고 있으나, 그 대상 사업을 법률에서 제한적으로 열거하고 있음.

최근 건설공사비 급등, 부동산 PF 대출 고금리 등 건설경기 악화로 대규모 민자유치 개발사업의 장기화가 심화되고 있음. 이에 따라 장기간에 걸쳐 단계적으로 이루어지는 로봇랜드 조성사업의 경우, 이미 완료된 시설물의 노후화 및 주변 산지 경관 등의 훼손 우려가 있어 적시적인 중간복구 필요성이 대두됨.

그러나 로봇랜드 조성사업이 현행법상 중간복구 대상에 포함되지 않아, 지역경제 활성화와 사업의 조기 정상화를 위한 사업 추진에 제도적 제약을 받고 있음.

이에 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」상 단계별 준공이 허용되는

로봇랜드 조성사업을 「산지관리법」상 산지전용지 중간복구 대상에 추가함으로써, 산림훼손과 산림재해를 방지하면서, 동시에 해당 사업이 정상적으로 운영되도록 적극적 지원하여 지역 경제를 활성화하고자 함(안 제39조제2항제1호라목 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 사업자 신청에 의한 중간복구 대상에 로봇랜드 조성사업 추가

개정안은 사업자 신청에 의한 산지전용지 중간복구 허용대상에 ‘「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제37조에 따른 로봇랜드 조성사업의 준공확인을 신청한 자’를 추가하려는 것임(안 제39조제2항제1호 라목 신설).

현행	개정안
제39조(산지전용지 등의 복구) ① (생략)	제39조(산지전용지 등의 복구) ① (현행과 같음)
② 산림청장등은 산지전용, 산지일시사용 또는 토석채취가 오랜 기간 동안 이루어지거나 산지경관 또는 산림재해의 복구 등이 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 중간복구를 명할 수 있다. 다만, 산림청장등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 신청하는 경우에는 그 산지전용 또는 토석채취를 완료한 부분에 대하여 스스로 중간복구를 하려는 경우에는 중간복구를 하게 할 수 있다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	개정안
1. 제14조에 따른 산지전용허가(대통령령으로 정하는 면적 이상의 산지전용허가로 한정한다)를 받은 자로서 다음 각 목의 <u>준공검사 또는 준공인가 신청을 한 자</u> 가. ~ 다. (생략) <u><신설></u> 2. ~ 4. (생략) ③ ~ ⑤ (생략)	1. ----- ----- ----- ----- ---<u>준공검사, 준공인가 또는 준공확인을 신청한 자</u> 가. ~ 다. (현행과 같음) <u>라. 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제37조에 따른 로봇랜드 조성사업의 준공확인</u> 2. ~ 4. (현행과 같음) ③ ~ ⑤ (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

가. 산지전용지 중간복구 제도

당초 산지전용지의 중간복구(제39조제2항 본문)는 산지를 개발하는 과정이 오랜기간 동안 이루어지거나 산지경관의 보호나 산림재해의 복구를 위해 필요한 경우 허가권자가 목적사업이 완료되지 않았더라도 사업시행 중 복구를 명할 수 있도록 규정됨(법률 제8283호, 2007.1.26.).

그러나 이러한 중간복구 제도가 긴급한 재해예방 차원에서만 주로 이루어지는 현실에서, 개발이 장기간에 걸쳐 단계별로 진행되는 관광·산업 단지의 경우 단지 조성이 모두 완료되어야 산지 복구준공이 가능하여 투자 불편을 초래한다는 기업의 애로사항을 개선하고자,

기업 투자활성화 대책(관계부처 합동 제2차 무역투자진흥회의, 2013.7.11.)을 위한 개선과제 중 하나로 관광·산업단지 개발 시 단계별 중간복구 허용을 확대하는 「산지관리법」 개정(제39조제2항제1호 신설)이 추진됨.¹⁾

이에 따라 현행법은 30ha 이상(대통령령)의 관광지 조성사업이나 산업 단지 개발사업 등²⁾ 장기간에 걸쳐 단계적으로 이루어지는 사업의 경우

- 1) 「관계부처 합동 제2차 무역투자진흥회의(2013.7.11.)」 자료에 따르면, 관광·산업단지 개발과정에서 단계별 중간복구 허용을 확대할 경우, “단계별 복구대상 면적 감소에 따른 복구비 예치액(단위 면적당) 감소를 통해 사업자의 투자 활성화와 경제적 부담 경감”이 기대되는 것으로 제시됨.
- 2) 「산지관리법」 제39조(산지전용지 등의 복구)제2항제1호 각 목
 - 가. 「관광진흥법」 제58조의2에 따른 관광지등 조성사업의 준공검사
 - 나. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제17조에 따른 혁신도시개발사업의 준공검사
 - 다. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제37조에 따른 산업단지개발사업의 준공인가

「관광진흥법」 제58조의2(준공검사) ① 사업시행자가 관광지등 조성사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(시장·군수·구청장의 경우에는 제52조제7항에 따라 지정된 관광단지로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에게 준공검사를 받아야 한다.

「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제17조(준공검사) ① 사업시행자는 혁신도시개발사업의 전부 또는 일부를 완료한 때에는 지체 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 준공검사를 받아야 한다.

「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제37조(개발사업의 준공인가) ① 사업시행자가 산업단지개발사업을 완료하였을 때에는 지체 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 실시계획승인권자의 준공인가를 받아야 한다.

* (국토교통부) 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」 제30조(부분준공 등을 위한 조치) ① 사업시행자는 토지소유자의 매수불응 등으로 산업단지개발사업의 시행이 곤란하고 입주예정자의 공장설립에 지장이 초래한다고 인정될 경우에는 사업구역의 변경 또는 공구분할의 절차를 거친 후 조성완료된 구역에 한하여 준공인가를 신청할 수 있다.

사업자 신청에 의한 산지전용지의 중간복구도 허용하는 것으로 개정된 바 있음(법률 제12513호, 2014.3.24.).

【 현행 산지전용지의 중간복구 제도 】

구 분	내 용
중간복구 가능한 경우	(1) 허가권자가 중간복구를 명할 수 있는 경우 (법 제39조 및 시행령 제46조의2) ① 허가나 신고 등의 기간이 3년 이상인 경우 ② 산지경관 보호가 필요한 경우 ③ 산사태 등 산림재해가 우려 되는 경우 (2) <u>신청에 의해 스스로 중간복구를 할 수 있는 경우</u> (법 제39조 및 시행령 제46조의2) ① <u>30ha 이상의 관광지등 조성사업, 혁신도시개발사업, 산업단지개발사업의 준공검사 또는 준공인가 신청을 한 자</u> ② 토석채취허가를 받은 자 및 채석단지내에서 채석신고를 한 자 ③ 국유림내 토석의 매각계약을 체결하거나 무양양여를 받은 자

나. 로봇랜드 조성사업

「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」(2008년 9월 시행)에 따른 로봇랜드 조성사업은 단계별 준공이 제도적으로 허용된 사업으로,³⁾ 같은 법에 근거한 ‘경남 마산로봇랜드 조성사업’이 2009년부터 2026년까지 장기간에 걸쳐 단계적으로 추진되고 있으며, 현재 로봇연구센터, 컨벤션센터, 테마파크

3) 「지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법」 제37조(준공확인) ⑤ 사업시행자는 조성사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 때에는 조성실행계획의 범위 안에서 단계별 또는 시설별로 구분하여 준공확인을 신청할 수 있다.

등 1단계 시설사업은 2019년 9월 완료되어 운영 중에 있음.⁴⁾

그러나 ‘로봇랜드 조성사업’은 현행법 제39조제2항제1호 각 목의 사업자 신청에 의한 중간복구 대상 사업에는 포함되지 않아,

사업시행자(경상남도지사 및 창원시장)에게 복구비 추가 예치 등 불필요한 예산 소요를 발생시키고 있으며, 1단계 시설완료 후 장기간 복구가 처리되지 않아 주변 산지 경관을 해치고 산림훼손 및 산림재해 등이 우려되어 이를 개선하고자 하는 것이 개정안의 입법취지로 보임.⁵⁾

【 최근 3년간 복구비(보증보험증권) 예치 현황 】

(단위: 천원)

구분	2023년	2024년	2025년	비고
보험료	28,550	30,151	37,777	○전용면적 : 442,504㎡(1단계 374,084㎡/ 2단계 68,420㎡) - '25년 기준: 1단계 준공 시 산지복구비 2천9백만원 정도 절감(매년) * 산지전용 협의기간: 2011. 11. 14 ~ 2026. 12. 31.(공사지연에 따라 협의기간 연장 필요)

※ 주1: 「산지관리법」 제38조에 따라 전용허가 된 사업부지 전체(44ha)에 대하여 복구비를 예치해야 하며, 매년 인허가보증보험 증권으로 예치 중

※ 주2: 1단계 조성사업 완료지(37ha) 부분준공 시, 산지전용허가 면적이 감소되어 복구비 예치 예산 절감(△29백만원) 가능

※ 자료: 경상남도, 산림청

4) 참고자료(경남 마산로봇랜드 조성사업) 참조

5) 한편, ‘경남 마산로봇랜드 조성사업’의 추진 현황을 보면, 1단계 민간업자가 사업해지 통보 및 소송을 제기해 경상남도가 패소하면서 1,662억원의 손실을 입었고, 운영 실적도 저조하여 민간사업자가 적자를 이유로 테마파크 운영도 포기하면서 2단계 사업이 중단되는 등 사업 진행에 어려움을 겪고 있는 것으로 파악됨. 경상남도는 최근 ‘마산로봇랜드 조성사업(2단계)’ 민간사업자 공모를 시행한다고 밝혔음(’25.12.22.). [“1662억 세금 날린 마산로봇랜드 사업…경남도, 39명 징계·고발”(한겨레신문, 2023년 4월 24일); “6개월째 파행…해법 못 찾는 ‘마산로봇랜드’”(경향신문, 2020년 4월 30일); “경남도, 마산로봇랜드 민간사업자 공모…중단된 2단계 사업 재가동”(서울신문, 2025년 12월 22일)]

다. 검토의견

‘로봇랜드 조성사업’은 지역의 산업 기반 조성 및 관광·일자리 창출과 밀접하게 연계된 사업으로 중간복구가 허용되지 않을 경우, 이미 조성이 완료된 구역도 산림 훼손 상태로 방치되거나 주변 환경과의 조화가 이루어지지 않아 사업의 활용도 및 지역 주민의 체감 효과가 저하될 우려가 있음.

이는 산지 훼손을 최소화하려는 현행법의 목적에 부합한다고 보기 어려우며, 오히려 장기적인 산림 환경 관리 측면에서도 비효율적인 결과를 초래할 가능성이 있음.

이에 개정안은 사업자 신청에 의한 산지전용지 중간복구 대상에 ‘로봇랜드 조성사업’을 포함하여 산림훼손과 산림재해를 방지하고, 해당 사업이 정상적으로 운영되도록 지원하여 지역 경제 활성화에 기여하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.⁶⁾

산림청은 로봇랜드 조성사업이 시·도지사 및 공공기관이 실행하고 장기간에 걸쳐 단계적으로 이루어지는 사업으로 현행법의 중간복구 취지에 부합하므로 개정안에 찬성하는 입장임.

6) 한편, 현행법 제39조(산지전용지 등의 복구)제2항과 관련하여서는 「산림재난방지법」 시행(2026.2.1.)에 따른 개정사항이 있으므로, 심사 시 참고할 필요가 있음.

「산림재난방지법」(법률 제20751호, 시행 2026.2.1.)	
부 칙	
제11조(다른 법률의 개정) ⑧ 산지관리법 일부를 다음과 같이 개정한다.	
제39조제2항 각 호 외의 부분 본문 중 “산림재해”를 “산림재난피해지”로 한다.	

IV. 입법의 재정영향

개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.⁷⁾

문 의 처
02)6788-5423

7) 비용추계 미대상 사유서는 재정에 영향을 미치지 않는 법안뿐만 아니라 재정지출이 순감소 또는 재정수입이 순증가하는 경우와 같이 재정부담을 발생시키지 않는 법안도 포함됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29).

□ 사업개요

- (사 업 명) 경남 마산로봇랜드 조성사업
- (사업목적) 로봇랜드 조성을 통한 로봇산업 및 지역경제 활성화 도모
- (사업기간) 2009 ~ 2026년 ※ 사업면적 : 1,259,890㎡(38만 평)
- (위 치) 창원시 마산합포구 구산면 구북·반동리 일원
- (사업시행자) 경상남도지사(공동사업자:창원시장) ※ (재)경남로봇랜드재단 위탁
- (사 업 비) 총사업비 : 7,000억원*
 - * 1단계 3,660억(공공+민자), 2단계 3,340억(민자)
- (사업내용) (1단계) 로봇연구센터, 컨벤션센터, 테마파크, 기반시설(운영중)
(2단계) 호텔, 콘도 등 관광숙박시설(유치중)



※ 자료: 산림청